


**Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997**

**Tome I**

## Chapitre 8

# *Fiscalité des sociétés*

Étude conduite
auprès du ministère du Revenu

# TABLE DES MATIÈRES



Les commentaires du ministère du Revenu apparaissent à la suite de chacun des sujets traités.

Étude conduite par

J. Henrichon
Vérificateur général adjoint

M.-A. Lepage
Directeur de vérification

D. Langevin

N. Lemaire

M. Lessard

S. Marcotte

S. Plante

L. Roberge

G. St-Laurent

# *Faits saillants*

**8.1** La structure de base du régime d'imposition des sociétés au Québec est composée de trois prélèvements fiscaux, soit l'impôt sur le revenu, la taxe sur le capital et la taxe sur la masse salariale. La valeur de ces trois prélèvements fiscaux devrait atteindre, en 1997, environ 4,8 milliards de dollars et elle représente approximativement 17 p. cent des revenus autonomes du gouvernement du Québec. Dans le présent chapitre, le terme « société » est utilisé pour désigner les sociétés commerciales, communément appelées « corporations » ou « compagnies ».

**8.2** Les agents de cotisation examinent les déclarations de revenus des sociétés avant leur traitement par le système informatique de l'impôt des sociétés (DECOR). Cet examen est très sommaire, puisqu'il prend 12 minutes en moyenne, y compris le temps de préparation au traitement mécanisé. Par conséquent, certains éléments importants peuvent passer inaperçus lors de la cotisation.

**8.3** Les informations demandées par le ministère et fournies par les sociétés ne sont pas assez détaillées pour permettre à l'agent de cotisation d'effectuer une analyse suffisante des déclarations. Les agents de cotisation ne peuvent donc pas vérifier la pertinence et la véracité de tous les éléments présentés dans les déclarations par rapport aux états financiers et aux annexes fournis par les sociétés.

**8.4** Selon une étude interne du ministère datée de juin 1996, le système actuel de cotisation des déclarations des sociétés ne lui permet pas d'atteindre pleinement l'objectif d'une cotisation de qualité dans des délais raisonnables. Une quantité importante de renseignements exploitables et fournis par les sociétés ne sont pas saisis dans le système. Ainsi, plusieurs éléments de la déclaration sont donc établis sans vérification par l'agent de cotisation.

**8.5** Les programmes spéciaux de récupération fiscale consistent en un examen approfondi des déclarations de revenus effectuées après l'émission des avis de cotisation. En dépit de leur rentabilité, les programmes de recotisation ne sont pas effectués chaque année, mais plutôt en fonction d'une allocation incertaine et souvent tardive des budgets de personnel occasionnel. Ces programmes font donc fréquemment l'objet de compressions et plusieurs millions de dollars échappent par le fait même au gouvernement.

**8.6** Tout en favorisant le respect volontaire des lois, le ministère s'assure de l'exactitude des déclarations de revenus produites par les sociétés en vérifiant si les montants versés ou les remboursements demandés sont conformes aux dispositions des lois fiscales. La vérification effectuée par le ministère couvre un faible pourcentage de toutes les déclarations des sociétés. Même si certaines activités de sensibilisation peuvent contribuer au respect volontaire des lois, nous sommes d'avis que le faible taux de vérification du ministère auprès des sociétés a peu d'effet dissuasif sur leur comportement et qu'il n'incite guère à l'observance des lois fiscales.

**8.7** En août 1988, les ministres du Revenu du Québec et du Canada ont conclu une entente sur les échanges de renseignements relativement aux vérifications effectuées. Cette entente ne prévoit aucun mécanisme de contrôle pour assurer l'intégralité des informations échangées de part et d'autre. Le ministère ne peut être certain qu'il reçoit copie de toutes les cotisations émises par Revenu Canada et il risque de perdre des revenus facilement recouvrables.

**8.8** L'aide financière accordée à la recherche et au développement (R&D) et à l'innovation auprès des entreprises se traduit par un crédit d'impôt remboursable. Le ministère autorise les projets et il effectue les remboursements des crédits sans avoir préalablement obtenu de Revenu Canada les résultats de vérification quant à l'admissibilité du projet, responsabilité que lui a confiée le ministère en 1994. Pourtant, Revenu Canada ne rembourse aucun montant de R&D sans avoir au moins procédé à un examen de cette admissibilité. Le ministère risque donc d'accorder à des sociétés des crédits pour des projets de R&D non admissibles. De plus, la récupération de ces sommes, lorsqu'elles seront retracées, entraînera des coûts pour le ministère.

## Vue d’ensemble

**8.9** Le ministère du Revenu administre les lois fiscales du Québec et il perçoit les impôts et les taxes au nom du gouvernement. Les revenus proviennent des particuliers, des employeurs, des mandataires et des sociétés. Dans le présent chapitre, le terme « société » est utilisé pour désigner les sociétés commerciales, communément appelées « corporations » ou « compagnies ». Il n’inclut pas les sociétés de personnes.

**8.10** La structure de base du régime d’imposition des sociétés au Québec est composée de trois prélèvements fiscaux, soit l’impôt sur le revenu, la taxe sur le capital et la taxe sur la masse salariale. Au 31 mars 1996, le ministère traitait avec 316 000 sociétés.

**8.11** Le Québec est la province où, pour l’année d’imposition 1996, les taux de l’impôt sur le revenu des sociétés étaient généralement les plus faibles au Canada. En contrepartie, les taux des taxes sur la masse salariale et sur le capital sont les plus élevés au Canada là où des taxes similaires sont prélevées, comme le montre le tableau 1.

**Tableau 1** Taux d’impôt sur le revenu et des taxes sur le capital et la masse salariale : année d’imposition 1996

| | Revenus tirés de l’exploitation active | | Revenus tirés de placements | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Minimum (%) | Maximum (%) | (%) | Taxe sur le capital (%) | Taxe sur la masse salariale (%) |
| **Québec** | **5,75** | **8,90** | **16,25** | **0,64** | **4,26** |
| Ontario | 9,50 | 15,50 | 15,50 | 0,30 | 1,95 |
| Colombie-Britannique | 9,00 | 16,50 | 16,50 | 0,30 | n.a |
| Alberta | 6,00 | 15,50 | 15,50 | n.a | n.a |
| Saskatchewan | 8,00 | 17,00 | 17,00 | 0,60 | n.a |
| Manitoba | 9,00 | 17,00 | 17,00 | 0,50 | 2,25 |
| Nouveau-Brunswick | 7,00 | 17,00 | 17,00 | n.a. | n.a. |
| Île-du-Prince-Édouard | 7,50 | 15,00 | 15,00 | n.a. | n.a. |
| Nouvelle-Écosse | 5,00 | 16,00 | 16,00 | n.a. | n.a. |
| Terre-Neuve | 5,00 | 14,00 | 14,00 | n.a. | 2,00 |
| Canada (fédéral) | 13,12 | 29,12 | 29,12 | n.a. | n.a. |

**La valeur des trois prélèvements imposés aux sociétés devrait atteindre, en 1997, environ 4,8 milliards de dollars, soit environ 17 p. cent des revenus autonomes du gouvernement du Québec.**

**8.12** La valeur des trois prélèvements fiscaux auxquels sont assujetties les sociétés devrait atteindre en 1997 environ 4,8 milliards de dollars et elle représente approximativement 17 p. cent des revenus autonomes du gouvernement du Québec. De plus, comme le montre le tableau 2, près de 80 p. cent des impôts et des taxes payés par les entreprises se rapportent à la taxe sur le capital et à la taxe sur la masse salariale.

**Tableau 2**

**Répartition des impôts et des taxes payés par les sociétés en 1997**

| | En millions de dollars* |
|---|---|
| Impôt sur le revenu | 1 003 |
| Taxe sur le capital | 1 372 |
| Taxe sur la masse salariale | 2 464 |
| **TOTAL** | **4 839** |

* Prévisions.

**8.13** Comme le mentionne le rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, une telle structure de taxation comporte des avantages et des inconvénients. Les charges fixes, comme la taxe sur le capital et celle sur la masse salariale, rapportent des revenus stables au gouvernement. Par contre, elles ne tiennent pas compte de la rentabilité des entreprises.

**8.14** Les sociétés sont responsables de produire leur déclaration de revenus chaque année, qu'elles aient ou non des impôts à payer. Il leur incombe d'établir leur propre cotisation d'impôt, c'est-à-dire de calculer le montant qu'elles doivent verser. La fonction de cotisation au ministère consiste à valider la déclaration de revenus à partir des informations reçues. Quant à la fonction de vérification, elle est de s'assurer, auprès du contribuable, que les informations reçues sont exactes. Environ 400 employés sont affectés à ces deux tâches. En ce qui concerne la taxe sur la masse salariale, environ 130 vérificateurs sont chargés de s'assurer que tous les salaires versés et les avantages imposables sont inclus dans la masse salariale.

## *Objectifs et portée de notre vérification*

**8.15** Nous avons analysé les mécanismes que le ministère du Revenu a mis en place pour maximiser ses revenus en provenance des sociétés, tout en s'assurant du respect de ses lois et règlements. Nos travaux ont porté sur la procédure mise de l'avant par le ministère pour repérer les contribuables qui ne produisent pas leur déclaration. En ce qui a trait aux activités de cotisation et de vérification, nous avons examiné notamment la procédure, les systèmes d'information ainsi que les échanges de renseignements avec les autres organismes. Nous avons examiné des dossiers dont la vérification était terminée avant juin 1996 et qui se rapportent principalement aux exercices financiers des sociétés de 1992 à 1994. Nos travaux ont pris fin en mars 1997.

**8.16** Notre examen n'est pas une critique de la politique fiscale adoptée par le gouvernement. À titre d'exemple, nous n'avons pas vérifié le recours à des paradis fiscaux situés à l'étranger par la quasi-totalité de nos grandes sociétés et auxquels font allusion certains mémoires soumis à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics.

# *Résultats de notre vérification*

## Cotisation des déclarations de revenus des sociétés

**8.17** Toutes les déclarations des sociétés (CO-17) reçues au ministère sont acheminées à des agents de cotisation pour examen. Au besoin, ces derniers prennent contact avec les sociétés afin d'obtenir des compléments d'information. Lors de l'examen, les éléments considérés comme douteux peuvent être marqués d'un code indicateur de telle sorte qu'ils puissent faire l'objet d'un autre examen plus détaillé après le traitement mécanisé de la déclaration. Le ministère effectue aussi des travaux en vue de réclamer son dû aux sociétés qui ne produisent pas leur déclaration de revenus en temps opportun, en établissant le montant à verser sur la base d'indices tels que l'impôt payé au cours des années précédentes. Tous ces travaux sont effectués aux bureaux du ministère et ils ont généré des revenus supplémentaires de près de 40 millions de dollars au cours de l'année 1995-1996, comme le montre le tableau 3.

**Tableau 3**

**Travaux de vérification effectués aux bureaux du ministère en 1995-1996**

| | En millions de dollars |
|---|---|
| Examen des déclarations de revenus | 23,9 |
| Programmes spéciaux de récupération fiscale | 3,1 |
| Cotisation sur base d'indices | 12,2 |
| **TOTAL** | **39,2** |

### Examen des déclarations de revenus des sociétés

**8.18** Les agents de cotisation examinent les déclarations de revenus des sociétés avant leur traitement par le système informatique de l'impôt des sociétés (DECOR). Cette analyse a pour but de s'assurer que les informations portées sur la déclaration sont complètes, conformes à la loi et disposées correctement pour le traitement mécanisé. L'examen des déclarations des sociétés par les agents de cotisation est très sommaire, puisqu'il prend 12 minutes en moyenne, y compris le temps de préparation au traitement mécanisé. D'ailleurs, 30 p. cent des dossiers que nous avons vérifiés ne portaient aucune trace d'un quelconque examen de l'agent de cotisation, si ce n'est la préparation au traitement mécanisé. Par conséquent, certains éléments importants peuvent passer

inaperçus lors de la cotisation. À titre d'exemples, notre analyse des dossiers nous a permis de retracer un découvert bancaire de 205 000 dollars qui n'était pas inclus dans le calcul de la taxe sur le capital ainsi qu'une provision pour impôt au montant de 165 000 dollars qui n'avait pas été ajoutée à la conciliation du revenu imposable, bien que ces éléments taxables soient facilement repérables par l'agent de cotisation.

**Les informations demandées par le ministère et fournies par les sociétés ne sont pas assez détaillées pour permettre à l'agent de cotisation d'effectuer une analyse suffisante des déclarations.**

**8.19** Les informations demandées par le ministère et fournies par les sociétés ne sont pas assez détaillées pour permettre à l'agent de cotisation d'effectuer une analyse suffisante des déclarations. Plusieurs montants inscrits ne peuvent être appariés directement avec les états financiers, particulièrement certains éléments inclus dans le calcul de la taxe sur le capital et dans la conciliation du revenu imposable : les comptes fournisseurs de plus de six mois, le détail des placements, les différentes provisions, la partie non déductible des frais de représentation, etc. Les agents de cotisation ne peuvent donc pas vérifier la pertinence et la véracité de tous les éléments présentés dans les déclarations par rapport aux états financiers et aux annexes fournis par les sociétés. Au cours de nos travaux, 50 p. cent des déclarations que nous avons vérifiées comportaient des éléments difficilement conciliables avec ces documents. Par ailleurs, lors de la vérification des comptes fournisseurs de plus de six mois par la Direction de la vérification, celle-ci a dû émettre un avis de cotisation additionnelle relativement à 23 p. cent des dossiers vérifiés. Ainsi, une information plus détaillée permettrait au ministère de percevoir plus rapidement et avec un moindre effort les sommes qui lui sont dues.

## Système de traitement des déclarations des sociétés (DECOR)

**Plusieurs éléments de la déclaration sont établis sans vérification par les agents de cotisation.**

**8.20** Selon une étude interne du ministère datée de juin 1996, le système actuel de cotisation relatif aux déclarations des sociétés ne lui permet pas d'atteindre pleinement l'objectif d'une cotisation de qualité dans des délais raisonnables. Une quantité importante de renseignements exploitables et fournis par les sociétés ne sont pas saisis dans le système, par exemple les placements, les dettes à long terme, la déduction pour les petites entreprises ou toute autre donnée qui faciliterait la conciliation du revenu imposable. L'informatisation insuffisante se répercute également dans les domaines qui font appel aux données historiques. À titre d'exemple, mentionnons le suivi des pertes reportées et des différentes provisions incluses dans la conciliation du revenu imposable et du capital versé. Ainsi, l'agent de cotisation doit valider ces informations avec le dossier matériel de la société, ce qu'il ne peut faire qu'en cas de doute sérieux, étant donné que le temps consacré à l'examen de la déclaration est très limité. Plusieurs éléments de la déclaration sont donc établis sans vérification par l'agent de cotisation.

**8.21** En effet, l'information trop sommaire que contient le système ne permet pas d'établir des ratios ni de faire des analyses financières qui faciliteraient et optimiseraient la sélection des dossiers qui offrent un potentiel de récupération élevé. Les agents de cotisation pourraient limiter l'examen des déclarations à celles qui comportent un potentiel de récupération jugé intéressant.

**8.22** Dans le cadre de ses activités, le ministère du Revenu doit fournir des informations financières à différents interlocuteurs économiques, sociaux et gouvernementaux, notamment le ministère des Finances. Puisque le système informatisé de l'impôt des sociétés ne contient pas suffisamment d'information pour répondre aux demandes des autres entités, le ministère saisit les données financières contenues dans les dossiers matériels d'environ 12 000 sociétés afin qu'un rapport statistique complet puisse être produit. En mars 1997, le dernier rapport statistique disponible porte sur les données de 1991 et les informations saisies concernant l'année 1992 ont été transmises au ministère des Finances pour compilation. Le ministère est donc obligé d'effectuer un travail de saisie important et de fournir des informations basées sur des données qui peuvent être périmées puisque les plus récentes datent de cinq ans.

**8.23** Depuis plusieurs années, le ministère étudie la possibilité d'améliorer le système de l'impôt des sociétés. Ainsi, plusieurs projets ont été présentés à la direction du ministère sans être jamais menés à terme. Présentement, le ministère se penche sur un autre projet d'amélioration du système DECOR qui devrait voir le jour en 1998.

## Programmes spéciaux de récupération fiscale

**8.24** Les programmes spéciaux de récupération fiscale consistent en un examen approfondi des déclarations de revenus effectuées après l'émission des avis de cotisation. Au moment de la cotisation originale des déclarations, celles qui sont jugées par les agents de cotisation comme étant plus à risque ou qui comportent des éléments douteux sont marquées d'un code indicateur. Ainsi, lors des programmes spéciaux, les déclarations sont sélectionnées soit à partir du code indicateur ou grâce à des extractions à partir de champs précis de la déclaration. Selon un rapport d'activité du 31 mars 1996, les programmes spéciaux ont nécessité un investissement de 180 000 dollars et ils ont permis de récupérer 3,1 millions de dollars, soit une rentabilité moyenne par journée-personne de 2 900 dollars.

### *Programmes de recotisation : Montréal*

**8.25** Au cours des trois dernières années, les programmes de recotisation du bureau de Montréal ont rapporté plus de 3,3 millions de dollars, comme l'expose le tableau 4.

**Tableau 4** Programmes de recotisation : Montréal

| Année | Nombre de dossiers examinés | Nombre de dossiers rentables | Rentabilité ($) | Apport monétaire par journée-personne ($) |
|---|---|---|---|---|
| 1993-1994 | 2 110 | 389 | 1 976 142 | 3 973 |
| 1994-1995 | 923 | 43 | 76 900 | 2 629 |
| 1995-1996 | 1 346 | 267 | 1 303 293 | 2 249 |

**8.26** Ces programmes de recotisation ont porté notamment sur les éléments inclus dans le calcul de la taxe sur le capital, les pertes reportées et le crédit pour la recherche scientifique et le développement expérimental. L'information sur les programmes spéciaux effectués à Montréal ne permet pas de détailler les résultats par programme et de cibler les sujets les plus rentables afin de mieux planifier les interventions futures. Les budgets restreints alloués à ces programmes ne favorisent pas la compilation de statistiques plus détaillées, bien que celles-ci soient indispensables à une bonne gestion. D'ailleurs, comme le montre le tableau 4, l'apport monétaire par journée-personne a diminué au cours des trois dernières années. Le peu de temps disponible pour ces activités devrait inciter le ministère à cibler les sujets les plus rentables.

### *Programmes de recotisation : Québec*

**8.27** Contrairement à la Direction de la cotisation de Montréal, celle de Québec est en mesure de détailler les résultats de ses programmes de recotisation de 1995-1996.

**Tableau 5** Programmes de recotisation 1995-1996 : Québec

| Description des programmes | Nombre de dossiers examinés | Nombre de dossiers rentables | Rentabilité ($) | Apport monétaire par journée-personne (Moyenne en dollars) |
|---|---|---|---|---|
| Code indicateur | 7 221 | 501 | 1 647 691 | 5 678 |
| Champs de la déclaration | 3 087 | 155 | 103 628 | 2 115 |
| **TOTAL** | **10 308** | **656** | **1 751 319** | **3 434** |

**8.28** La rentabilité de ce travail nous apparaît évidente puisque le coût relatif à la nouvelle cotisation est estimé à 140 dollars par journée-personne. Toutefois, une analyse de l'information obtenue montre que la rentabilité de certains éléments marqués par un code indicateur est extrêmement variable, soit de 370 à 7 800 dollars par journée-personne. Le ministère a donc tout intérêt à orienter les vérifications vers les programmes les plus rentables et à limiter les autres autant que possible.

**En dépit de leur rentabilité, les programmes de recotisation ne sont pas effectués chaque année, mais plutôt en fonction d'une allocation incertaine et souvent tardive des budgets de personnel occasionnel.**

**8.29** En dépit de leur rentabilité, les programmes de recotisation ne sont pas effectués chaque année, mais plutôt en fonction d'une allocation incertaine et souvent tardive des budgets de personnel occasionnel. Ces programmes font donc fréquemment l'objet de compressions. Ainsi, aucun programme de ce genre n'a été appliqué en 1993-1994 et en 1994-1995 à la Direction de la cotisation de Québec. Plusieurs millions de dollars ont, par le fait même, échappé au gouvernement.

**8.30** Jusqu'au 31 mars 1996, de 10 à 13 p. cent des déclarations examinées par les agents de cotisation étaient marquées par un code indicateur chaque année. Cependant, un plus grand nombre de déclarations de revenus devraient être encodées. Selon nos travaux, 30 p. cent des dossiers que nous avons vérifiés ne comportent pas les codes prévus selon le manuel d'instructions. Ce faible pourcentage de déclarations encodées est en partie explicable par un examen trop sommaire. Bien que ces déclarations aient un potentiel de récupération élevé, il n'y a aucune chance qu'elles fassent l'objet d'un examen plus approfondi lors d'un programme de recotisation.

**8.31** Depuis le 1er avril 1996, la Direction de la cotisation de Québec n'attribue plus que quelques codes aux déclarations, surtout dans le but de déterminer le type de société. Le choix de ne plus marquer par un code indicateur les déclarations – même si leur rentabilité était certaine – limite de façon importante les programmes spéciaux des prochaines années.

## Cotisation sur base d'indices

**8.32** Les sociétés doivent produire une déclaration de revenus accompagnée des annexes et des états financiers dans les six mois suivant la fin de leur exercice. Lorsque le ministère n'a pu obtenir ces documents dans les délais fixés, il peut estimer l'impôt à payer en se basant sur des indices, par exemple la cotisation des années antérieures. Il s'agit d'une mesure incitative de dernier recours.

**8.33** Relativement à l'exercice 1995-1996, le ministère a émis 5 600 avis de cotisation sur base d'indices pour un montant de 12,2 millions de dollars, ce qui représente 19 900 dollars par journée-personne.

**8.34** Cependant, le ministère n'est pas en mesure de bien évaluer les résultats de ce programme. Il ne dispose en effet d'aucune donnée quant au nombre de sociétés qui ont produit leur déclaration après avoir reçu un avis de cotisation sur base d'indices. De même, il ignore le nombre de sociétés qui ont payé sur réception de cet avis sans produire leur déclaration. Si un nombre important de sociétés payaient volontiers la cotisation réclamée sans produire leur déclaration, le ministère pourrait en déduire que les indices sous-évaluent les montants réels d'impôt à payer. Il serait alors bien inspiré de réévaluer la qualité de ces indices. À défaut de ces renseignements, il se peut que la rentabilité de 19 900 dollars par journée-personne ne reflète pas les encaissements potentiels liés à ce programme.

**8.35 Nous avons recommandé au ministère**

- **de cibler, lors de l'examen des déclarations des sociétés, celles qui présentent un risque d'erreur et d'attribuer les ressources nécessaires pour assurer un examen suffisant des éléments pertinents ;**
- **de prendre les moyens nécessaires pour obtenir des informations plus détaillées susceptibles de servir à l'examen des déclarations de revenus ;**
- **de s'assurer que tous les éléments nécessaires et pertinents fournis par les sociétés sont saisis dans son système de traitement des déclarations des sociétés (DECOR) et que ce dernier répond aux besoins d'information ;**
- **de mieux cibler, pour ses deux directions de la cotisation, les programmes spéciaux de récupération fiscale les plus rentables et de planifier ses interventions futures en conséquence ;**
- **de prendre les mesures nécessaires pour connaître, d'une part, la rentabilité réelle des cotisations émises sur base d'indices et, d'autre part, l'efficacité des indices utilisés pour établir ces cotisations.**

**8.36** ***Commentaires du ministère : « Déclarations à risque***. *Dans le cadre du projet d'amélioration du système informatique DECOR, il est prévu des paramètres qui permettront de mieux cibler les déclarations à risque. De plus, depuis l'année dernière, des améliorations organisationnelles dans les services de la comptabilité ont libéré des jours-personnes pour avoir plus de disponibilité pour l'examen visuel et ainsi avoir un potentiel de rentabilité plus élevé.*

***« Obtention de toute l'information utile***. *Avec le projet d'échange électronique TED-SOCIÉTÉ en cours, le ministère souhaite introduire une normalisation des états financiers (données financières choisies). Pour les sociétés qui n'utiliseront pas le service TED, le formulaire CO-80 (en consultation actuellement) remplacera les états financiers. Ainsi, l'agent de cotisation aura des informations comparables entre la CO-80 et la déclaration des sociétés CO-17 et il pourra effectuer une analyse plus complète des dossiers.*

***« Saisie des éléments fournis par les sociétés***. *Le projet d'amélioration du système DECOR prévu pour 1998 devrait permettre de donner suite à cette recommandation.*

***« Informations relatives à la cotisation.*** *Lorsque le projet de saisie massive et du développement de système DECOR sera implanté, nous serons plus en mesure de répondre adéquatement à tous les interlocuteurs, et ce, dans un délai raisonnable.*

« ***Programmes spéciaux de récupération fiscale****. Une amélioration au système depuis mars 1997 permet de conserver cinq codes à revoir par année d'imposition plutôt qu'un seul, ce qui permettra à la cotisation de sélectionner les déclarations selon plusieurs critères.*

« ***Cotisation sur indices****. Un grand nombre de cotisations à base d'indices émises en 1996-1997 ont été codées et elles le seront toutes à l'avenir dans le but de pouvoir éventuellement en mesurer les effets. »*

## Vérification de l'impôt des sociétés

**8.37** Tout en favorisant le respect volontaire des lois, le ministère s'assure de l'exactitude des déclarations de revenus produites par les sociétés en vérifiant si les montants versés ou les remboursements demandés sont conformes aux dispositions des lois fiscales. La vérification des déclarations de revenus des sociétés est effectuée soit dans l'entité concernée, soit aux bureaux du ministère, principalement à partir d'informations reçues de Revenu Canada. Par ailleurs, 66 p. cent des avis de cotisation émis à la suite d'une vérification sont basés sur les informations reçues de Revenu Canada. Les activités de vérification ont permis, au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 1996, d'émettre des avis de cotisation pour un montant de 154,6 millions de dollars.

### Sociétés vérifiées par le ministère

**8.38** La vérification effectuée par le ministère couvre un faible pourcentage de toutes les déclarations des sociétés et ce pourcentage varie selon la strate du chiffre d'affaires des sociétés. Cependant, lorsqu'il visite une société, le ministère peut couvrir une période de plus d'une année. Comme l'expose le tableau 6, les sociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 millions de dollars sont peu soumises à la vérification.

**La vérification effectuée par le ministère couvre un faible pourcentage des sociétés et ce pourcentage varie selon la strate du chiffre d'affaires des sociétés.**

**Tableau 6** Vérifications des sociétés effectuées en 1995

| Chiffre d'affaires | Nombre de sociétés actives* | Rentabilité horaire moyenne ($) | Taux de couverture (%) |
|---|---|---|---|
| 30 M$ ou plus | 2 457 | 878 | 13,1 |
| De 3 M$ à 30 M$ | 12 213 | 342 | 7,2 |
| Moins de 3 M$ | 222 141 | 962** | 1,0 |
| **TOTAL** | **236 811** | **660** | **1,5** |

* Sociétés qui ont produit une déclaration de revenus au cours de l'année financière ayant pris fin en 1995.

** Rentabilité exceptionnelle attribuable aux projets de vérificaton des vidéopokers. Exclusion faite de ce projet, cette rentabilité s'établit à environ 550 dollars.

**8.39** Même si certaines activités de sensibilisation peuvent contribuer au respect volontaire des lois, nous sommes d'avis que le faible taux de vérification du ministère auprès des sociétés a peu d'effet dissuasif sur leur comportement et qu'il n'incite guère à l'observance des lois fiscales. Compte tenu que la rentabilité horaire moyenne est d'environ 660 dollars, soit beaucoup plus que les coûts relatifs à la vérification, il en résulte un manque à gagner important pour le ministère.

## Entente sur les échanges d'information avec Revenu Canada

**8.40** En août 1988, les ministres du Revenu du Québec et du Canada ont conclu une entente pour accroître les échanges de renseignements. Cet accord prévoit entre autres que, lorsqu'une déclaration de revenus a fait l'objet d'une cotisation à la suite d'une vérification par l'une des deux parties, les explications concernant les changements apportés à la déclaration sont transmises à l'autre partie.

**8.41** Lorsque le ministère établit l'impôt à verser ou à rembourser à partir des résultats d'une vérification déjà effectuée par Revenu Canada et qui couvre d'autres éléments que les dépenses de recherche et développement, la rentabilité horaire moyenne, basée sur les données des années 1995 et 1996, est de 837 dollars. Par contre, lorsqu'un dossier est sélectionné et vérifié par le ministère – le nombre d'heures consacrées à la vérification étant nécessairement plus élevé –, la rentabilité horaire moyenne est de 490 dollars. Le ministère a donc tout intérêt à utiliser le plus possible les résultats des travaux de vérification du gouvernement fédéral.

**Le ministère ne peut être certain qu'il reçoit copie de toutes les cotisations émises par Revenu Canada.**

**8.42** Cependant, le ministère ne peut être certain qu'il reçoit copie de tous les avis de cotisation émis par Revenu Canada. En effet, l'entente n'a prévu aucun mécanisme de contrôle pour assurer l'intégralité des informations échangées de part et d'autre. Aucune liste ou fichier des dossiers vérifiés par Revenu Canada n'est transmis au ministère. Par conséquent, le ministère risque de perdre des revenus recouvrables moyennant peu d'efforts et sur une base horaire moyenne très lucrative.

## Suivi de l'émission des avis de cotisation

**8.43** Une fois la vérification terminée, les erreurs décelées sont saisies dans le système et elles donnent lieu à l'émission d'un avis de cotisation. Il n'existe pas, actuellement, de contrôle manuel ou informatisé qui permettrait de s'assurer que les résultats des travaux de vérification des sociétés ont tous donné lieu à un tel avis. Compte tenu des délais de prescription, le ministère risque ainsi de perdre des revenus, même si le travail de vérification a été mené à terme. D'ailleurs, nous avons retracé un dossier pour lequel aucun avis de cotisation n'avait été émis un an après la fermeture du dossier, et ce, même si les résultats de la vérification avaient été enregistrés dans le système de suivi des mandats. Pour faire suite à nos interrogations, le ministère a immédiatement émis l'avis de cotisation en question qui s'élevait à 99 000 dollars, outre les intérêts.

## Qualité des informations saisies dans le système de suivi des mandats

**8.44** Le ministère dispose d'un système informatisé de suivi des mandats de vérification. Le vérificateur y enregistre lui-même les résultats de ses travaux. Ces informations ainsi cumulées permettent au ministère de rendre compte de la rentabilité de ses activités de vérification. Or, dans 20 p. cent des dossiers que nous avons examinés, les données saisies relativement à la rentabilité ne correspondaient pas aux avis de cotisation réellement émis. Certains ajustements à la baisse, ultérieurs au projet de cotisation, ne sont pas saisis dans le système par les vérificateurs. Ces erreurs représentent une surévaluation de 13,5 p. cent des cotisations dans les dossiers examinés. Logiquement, les statistiques relatives à la rentabilité des vérifications utilisées dans ce rapport peuvent être erronées dans la même proportion. Le ministère ne dispose donc pas d'une information précise quant à la rentabilité de ses activités de vérification.

**8.45 Nous avons recommandé au ministère**

- **de s'assurer de vérifier les déclarations d'un plus grand nombre de sociétés afin de les inciter à respecter les dispositions des lois fiscales ;**
- **de voir à ce que l'échange de renseignements entre Revenu Canada et le ministère du Revenu du Québec prévoie des mécanismes qui garantiraient que toute l'information pertinente est intégralement acheminée aux parties intéressées ;**
- **d'obtenir l'assurance que tous les résultats des travaux de vérification ont donné lieu à un avis de cotisation et qu'ils sont fidèlement enregistrés dans le système de suivi des mandats.**

**8.46** ***Commentaires du ministère*** : ***« Sociétés vérifiées par le ministère***. *En vertu d'orientations gouvernementale et ministérielle, l'établissement de la programmation des activités de vérification des dernières années incorpore une prépondérance de l'objectif d'optimisation du rendement sur celui de l'universalisation de la présence de la vérification. Par ailleurs, le ministère prévoit instaurer dès 1997-1998 une approche de vérification intégrée des impôts, des retenues à la source et de la taxe sur la masse salariale, particulièrement envers les entreprises ayant des chiffres d'affaires de moins de 3 millions de dollars, ce qui aura pour effet d'accroître substantiellement le taux de couverture. De plus, les programmes mis en place dans le cadre de la lutte contre l'évasion fiscale permettront une couverture plus grande selon les domaines ciblés. D'autre part, il faut préciser que, pour la population des sociétés avec chiffres d'affaires de 30 millions de dollars et plus, le taux de couverture indiqué au rapport, soit 13,1 p. cent, s'établit à plus de 22 p. cent pour celles ayant leur siège social au Québec, les autres sociétés pouvant n'effectuer qu'une faible partie de leurs affaires au Québec.*

***« Entente sur les échanges d'information avec Revenu Canada***. *Nous sommes d'accord avec la recommandation. Des discussions seront entreprises avec Revenu Canada en vue d'ajouter à l'entente d'échange de renseignements la mise en œuvre de tels mécanismes.*

*« **Émission des avis de cotisation et enregistrement dans le système de suivi des mandats**. Le secteur des sociétés est le seul actuellement où il n'existe pas de contrôle manuel ou informatisé permettant de s'assurer que les résultats des travaux de vérification en impôt ont donné lieu à l'émission d'un avis de cotisation, sauf que c'est une situation en voie d'être corrigée par le développement informatique en cours pour le secteur des sociétés. En ce qui concerne la période de transition, le ministère compte instaurer un système de suivi manuel qui permettra de s'assurer de l'émission des avis de cotisation.*

*« Afin d'éliminer les erreurs d'inscription au système de suivi des mandats, une sensibilisation sera en premier lieu faite auprès des vérificateurs et des gestionnaires. De plus, les directions de soutien administratif et technique procéderont régulièrement, par échantillonnage, à un contrôle de l'exactitude des inscriptions au système. »*

## Vérification de la taxe sur la masse salariale

**8.47** La taxe sur la masse salariale, comme son nom l'indique, est une taxe appliquée aux salaires versés, y compris les avantages imposables. Le taux de cette taxe en 1996 était de 4,26 p. cent. Tous les employeurs y sont assujettis et ils sont tenus de la verser à la même fréquence et de la même façon que les retenues à la source effectuées sur les salaires. Tout comme pour l'impôt des sociétés, le ministère s'assure de l'exactitude des déclarations produites par les employeurs, en vérifiant si les montants versés sont conformes aux dispositions des lois fiscales. Les avis de cotisation, émis par le ministère à la suite de telles vérifications effectuées au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 1996, se sont élevés à 23,9 millions de dollars et leur rentabilité horaire moyenne s'est établie à environ 300 dollars.

### Sociétés vérifiées par le ministère

**En 1995, la proportion des sociétés vérifiées quant à la taxe sur la masse salariale ne représente qu'un faible pourcentage.**

**8.48** Le nombre des sociétés qui ont fait l'objet d'une vérification des retenues à la source et de la taxe sur la masse salariale par le ministère représente un faible pourcentage de toutes les sociétés, comme le montre le tableau 7. En effet, en 1995, la proportion des sociétés vérifiées n'a atteint globalement que 0,5 p. cent et, en 1996, le nombre de sociétés visitées dans ce but a diminué de près de 30 p. cent. Pourtant, la rentabilité horaire moyenne des activités de vérification des retenues à la source auprès des sociétés s'est maintenue autour de 300 dollars au cours des années 1995 et 1996 et elle n'inclut pas le montant des avis de cotisation émis à l'intention des particuliers auxquels les irrégularités décelées s'appliquent. Ainsi, ces activités de vérification sont rentables et nécessaires pour lutter contre l'inobservance des lois fiscales.

**Tableau 7** Vérifications de la taxe sur la masse salariale effectuées en 1995

| Chiffre d'affaires | Nombre de sociétés actives* | Rentabilité horaire moyenne ($) | Taux de couverture (%) |
|---|---|---|---|
| 30 M$ ou plus | 2 457 | 204 | 2,3 |
| De 3 M$ à 30 M$ | 12 213 | 622 | 2,9 |
| Moins de 3 M$ | 222 141 | 127 | 0,4 |
| **TOTAL** | **236 811** | **300** | **0,5** |

* Sociétés qui ont produit une déclaration de revenus au cours de l'année financière ayant pris fin en 1995.

## Échanges d'information avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)

**8.49** La vérification des retenues à la source effectuée par le ministère du Revenu, tout comme celle des cotisations effectuées par la CSST, comprend notamment l'examen de la masse salariale auprès des employeurs. Au cours de leurs travaux, le ministère et la CSST sont susceptibles de découvrir des informations d'intérêt commun, tels les salaires non déclarés. Cependant, il n'existe aucune entente entre ces deux organismes concernant l'échange de tels renseignements, même si ce genre d'entente existe déjà avec Revenu Canada. Sachant que la CSST a effectué près de 1 800 vérifications auprès des employeurs pour l'exercice terminé le 31 décembre 1996, on peut certainement présumer que le ministère a été privé d'une source d'information qui lui aurait permis de repérer rapidement certains employeurs davantage à risque. En effet, au moment de planifier ses interventions de vérification, il a tout intérêt à tenir compte des renseignements existants.

## Traitement des dossiers connexes

**8.50** Lorsque le ministère vérifie les retenues à la source et la taxe sur la masse salariale qu'une société doit lui remettre, il arrive souvent que les irrégularités décelées aient une incidence sur la déclaration de revenus des particuliers. Il s'agit, la plupart du temps, de salaires ou d'avantages imposables pour lesquels l'employeur n'a pas émis de relevé à l'appui de ces revenus. Or, le délai moyen de traitement de ces dossiers connexes est de huit à dix mois après la vérification de la société. Outre l'image négative projetée par le ministère, les longs délais de traitement de ces dossiers augmentent le risque de perte et ils retardent d'autant l'encaissement des montants réclamés.

**Le délai moyen de traitement des dossiers connexes est de huit à dix mois après la vérification de la société.**

**8.51 Nous avons recommandé au ministère**

- **de visiter, aux fins de vérification des retenues à la source et de la taxe sur la masse salariale, un plus grand nombre de sociétés, ce qui les inciterait à respecter les dispositions des lois fiscales ;**
- **de s'assurer d'obtenir des autres ministères et organismes, dont la CSST, toute l'information qu'il juge nécessaire à l'application des lois fiscales et de l'utiliser au mieux ;**
- **de s'assurer que le traitement des dossiers connexes est mené à terme dans un délai raisonnable.**

**8.52** ***Commentaires du ministère*** : ***« Sociétés vérifiées par le ministère.*** *Depuis toujours, la rentabilité horaire moyenne des vérifications des retenues à la source et de la taxe sur la masse salariale s'est avérée une des plus faibles en comparaison des autres activités. C'est pourquoi peu de ressources sont consacrées à ce secteur afin de respecter le principe d'optimisation des rendements. Par ailleurs, tel que déjà mentionné dans nos commentaires (paragraphe 8.46), le ministère prévoit instaurer dès 1997-1998 une approche de vérification intégrée des impôts, des retenues à la source et de la taxe sur la masse salariale, particulièrement envers les entreprises ayant des chiffres d'affaires de moins de 3 millions de dollars, ce qui aura pour effet d'accroître substantiellement le taux de couverture.*

***« Échanges d'information avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST).*** *En vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par le projet de loi 32 (L.Q., 1996, c. 33), le ministère a déjà acquis de nombreux fichiers de ministères et d'organismes, dont celui de la CSST. Ces données seront intégrées à la Centrale des données, présentement en voie d'élaboration. Dès la mise en œuvre de la Centrale des données, les informations pertinentes seront utilisées afin de faciliter la sélection des dossiers à vérifier, notamment dans le domaine des retenues à la source.*

***« Traitement des dossiers connexes****. Pour corriger la situation, des modifications seront apportées au système de suivi des dossiers afin d'assurer que les cas connexes seront traités au plus tard durant le mois suivant la finalisation du dossier principal (société). »*

## Crédit à la recherche et au développement

**Les différentes mesures fiscales relatives à la R&D coûtent environ 300 millions de dollars par année au gouvernement du Québec.**

**8.53** L'aide financière accordée à la recherche et au développement (R&D) et à l'innovation aux entreprises se traduit par un crédit d'impôt remboursable. Depuis cinq ans, les données financières indiquent que les différentes mesures fiscales relatives à la R&D coûtent environ 300 millions de dollars par année au gouvernement du Québec. Ce crédit d'impôt, qui varie de 20 à 40 p. cent de certaines dépenses admissibles, est offert aux entreprises de tous les secteurs qui mènent des projets de R&D. Les entreprises admissibles doivent faire de la recherche fondamentale ou appliquée et mettre au point des produits ou des procédés nouveaux ou améliorés.

**8.54** Selon une analyse réalisée en 1993-1994 par le Conference Board of Canada relativement à des dépenses de ce genre dans dix pays, c'est dans la province de Québec que l'aide fiscale à la R&D est la plus élevée. D'ailleurs, parmi les crédits d'impôt remboursables, cette mesure fiscale est la plus importante au Québec. Au cours des années 1991 à 1995, elle a atteint près de 1,4 milliard de dollars, ce qui représente environ 66 p. cent des crédits d'impôt remboursables accordés aux sociétés.

**8.55** Une étude de 1996 effectuée à la demande du Conseil de la science et de la technologie du Québec a démontré que le crédit d'impôt en R&D est rentable puisque les entreprises investissent 97 cents pour chaque dollar de crédit d'impôt investi par l'État.

## Admissibilité des projets et des dépenses de recherche et développement

**8.56** Depuis 1994, la responsabilité de déterminer l'admissibilité des projets au crédit d'impôt remboursable de R&D a été confiée à Revenu Canada et une entente en ce sens a été signée le 30 août 1994. Ainsi, toute modification constatée par Revenu Canada à une déclaration originale ou amendée est transmise au ministère du Revenu à l'aide du formulaire T7W, accompagné du rapport du vérificateur au besoin. De même, sur demande du ministère, des vérifications de l'admissibilité de certains projets particuliers de R&D peuvent être entreprises par les conseillers scientifiques de Revenu Canada.

**8.57** Avant de procéder au paiement de la plupart des crédits d'impôt remboursables autres que la R&D, le ministère a pour politique d'obtenir un certificat ou un visa émis par une entité externe qui est, de par sa loi, obligée de contrôler l'admissibilité du projet ou de la dépense. Or, dans le cas des demandes de crédits de recherche et développement scientifique, le ministère autorise le projet et il effectue le remboursement avant d'avoir obtenu de Revenu Canada les résultats de vérification quant à l'admissibilité du projet. Pourtant, Revenu Canada ne rembourse aucun montant de R&D sans avoir au moins procédé à un examen de cette admissibilité.

**Dans le cas des demandes de crédits de R&D, le ministère autorise le projet et il effectue le remboursement avant d'avoir obtenu de Revenu Canada les résultats de vérification quant à l'admissibilité du projet.**

**8.58** Le ministère obtient confirmation de l'admissibilité des projets de R&D grâce au formulaire T7W, et ce, seulement s'il y a des modifications à apporter à la déclaration de la société. Les corrections effectuées à la suite de la réception de ce formulaire ont entraîné la réclamation par le ministère de 8,3 millions de dollars versés en trop à des sociétés au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1996.

**8.59** De plus, la liste que produit Revenu Canada et qui expose l'évolution du traitement des demandes de remboursement en R&D ne fournit pas l'incidence monétaire des modifications apportées aux demandes reçues. Une telle information permettrait pourtant au ministère d'avoir l'assurance, d'une part, que toutes les corrections effectuées par Revenu Canada lui ont effectivement été transmises et, d'autre part, qu'il les a toutes traitées.

**8.60** Les délais de transmission de certaines informations nous semblent longs. Ainsi, il existe un délai moyen de 303 jours entre la date d'émission de l'avis de première cotisation du ministère et la date de réception du rapport du vérificateur de Revenu Canada. Ces longs délais ne facilitent pas la récupération des sommes versées en trop par le ministère.

**8.61** Enfin, compte tenu du long délai avant d'obtenir l'information de Revenu Canada quant à l'admissibilité des projets, il est important que le ministère reçoive et analyse le prospectus des sociétés qui requièrent un crédit pour des projets de R&D, afin d'évaluer sommairement la pertinence des projets présentés. Au cours de nos travaux, nous avons noté que les agents de cotisation n'en prennent pas toujours connaissance. Dans un dossier en particulier, l'analyse du prospectus permettait facilement de déceler que l'un des projets de R&D n'était pas admissible au crédit. Faute d'examen de ce prospectus, un remboursement de 18 500 dollars a été effectué indûment. De plus, contrairement à ce qui se fait à Québec, le prospectus n'est plus exigé par la Direction de la cotisation de Montréal, même s'il est requis.

**Le ministère risque d'accorder à des sociétés des crédits pour des projets de R&D non admissibles.**

**8.62** Le ministère risque donc d'accorder à des sociétés des crédits pour des projets de R&D non admissibles. De plus, la récupération de ces sommes, lorsqu'elles seront retracées, entraînera des coûts pour le ministère.

## Échanges d'information avec d'autres ministères subventionnaires

**8.63** Le montant des demandes de crédits pour R&D, remboursables aux sociétés, doit être diminué de celui de l'aide gouvernementale et non gouvernementale qu'elles ont obtenue pour effectuer lesdits projets. Actuellement, le ministère ne dispose d'aucune banque de données sur l'aide accordée aux sociétés par tous les paliers de gouvernement. Ainsi, il est difficile de savoir si les montants déclarés par les sociétés sont exacts et complets et si certains montants risquent d'être versés à tort.

**8.64 Nous avons recommandé au ministère**

- **d'obtenir de Revenu Canada toute l'information pertinente pour établir l'admissibilité ou le rejet des projets de R&D analysés avant de procéder à un remboursement à ce titre ;**
- **de faire préciser, dans l'entente signée entre les parties, la nature de l'information nécessaire et les délais de transmission à respecter ;**

- **de réclamer un prospectus de toutes les sociétés qui demandent un crédit de R&D et d’évaluer sommairement si le projet semble répondre aux critères d’admissibilité en l’absence d’information confirmant l’admissibilité du projet de R&D par Revenu Canada au moment de la cotisation ;**
- **d’exiger l’information qui lui permettrait de corroborer l’aide gouvernementale reçue par les sociétés, au moment de vérifier les déclarations.**

**8.65** ***Commentaires du ministère*** : *« Revenu Canada est à mettre en œuvre un programme d’examen préalable de l’admissibilité de tous les projets de R&D qui sera effectif en 1997. Dans le cadre de l’entente avec Revenu Canada, le ministère obtiendra la confirmation de l’admissibilité des projets. Nous sommes d’accord avec la recommandation pour revoir l’entente afin de préciser la nature de l’information nécessaire et les délais de transmission. Quant aux échanges d’information avec d’autres organismes subventionnaires, la mise en œuvre de la Centrale des données nous permettra de faire des croisements de fichiers et de valider certains montants d’aide à la recherche et au développement. »*